

# AUDITION DU DIRECTEUR GENERAL DE L'OMC, M. PASCAL LAMY

## REMARQUES LIMINAIRES

Permettez-moi d'ouvrir cet échange, que j'espère interactif, avec vous par un mot de bienvenue aux locaux de l'OMC et une expression de gratitude pour ce que l'Union interparlementaire et le Parlement européen ont fait en vue d'organiser cette réunion, encore une fois sous le toit de l'OMC. Je ne m'étendrai pas sur l'importance, à mes yeux, de votre présence pour nous. Comme le rappelait le sénateur Oliver, hier, vous êtes, à maints égards, "la Maison des Parlements" et nous sommes "la Maison du commerce". Cette passerelle entre les deux maisons est de la plus haute importance pour nous, pour une raison simple : nous estimons devoir rendre compte aux parlementaires. Certes, l'OMC reste une organisation intergouvernementale, mais les gouvernements doivent vous rendre compte. Cette obligation, ainsi que votre engagement et l'intérêt que vous portez à nos questions commerciales sont de nature à renforcer le système commercial multilatéral et la légitimité de notre action.



Permettez-moi aussi de vous remercier de l'initiative que vous avez prise cette année, comme à l'accoutumée, de participer activement à notre forum public. Beaucoup d'entre vous étaient présents cette année au Comité de pilotage. La Conférence parlementaire sur l'OMC a décidé de se réunir en marge du forum. Au cours de ce forum public nous avons également tenu un atelier spécial sur le commerce équitable, organisé par l'Assemblée parlementaire de la Francophonie. Je le rappelle pour indiquer que notre coopération est fondée sur l'engagement concret et l'interaction.

J'aimerais maintenant vous dresser un bilan de l'OMC. Comme vous le savez, nous menons diverses activités à l'OMC. D'abord, nous établissons des règles : il existe un recueil de règles de l'OMC; nos membres pensent que quelques chapitres doivent être amendés et cela fait partie de nos activités. Les négociations y afférentes portent pour une part sur le Programme de Doha, mais aussi sur d'autres domaines non moins importants. Le second domaine dans lequel nous intervenons est le suivi et la surveillance afin de garantir le respect et l'application des règles du commerce mondial par nos membres. Cela aboutit parfois à notre troisième domaine d'activité, celui des litiges et contentieux. Si l'un de nos membres estime qu'un autre membre ne respecte pas ses engagements, l'OMC dispose d'une procédure d'arbitrage idoine. Enfin, nous avons une gamme d'activités tournant autour de l'Aide pour le commerce et de l'assistance technique, de sorte que les membres les moins développés de l'OMC bénéficient d'un soutien pour construire leurs capacités commerciales et être en mesure de profiter des règles du libre-échange.

Je m'arrêterai sur les domaines qui, je pense, vous intéressent le plus, à savoir le suivi et la surveillance ainsi que les négociations normatives et législatives. Je mets le suivi et la surveillance en premier, ce que je n'ai pas toujours fait, parce que, étant donné les perspectives macroéconomiques mondiales, nous luttons encore vent debout. Il est tout à fait clair, je pense, que nous ne sommes pas encore sortis de la crise malgré les mesures macroéconomiques et financières prises par divers pays. La réalité est que la crise de faible croissance dans le monde va persister quelques années – combien ? Cela reste à voir. Ce contexte soulève d'importantes questions pour le commerce. A mesure que la crise ronge les systèmes économiques et

sociaux, des pressions protectionnistes apparaissent inévitablement dans de nombreux pays, dont la plupart sont membres de l'OMC. Il y a donc danger pour le commerce mondial et c'est pourquoi le premier front sur lequel nous opérons aujourd'hui est défensif. Il nous faut repousser, sans cesse, les pressions protectionnistes afin que le niveau d'ouverture commerciale que nous avons construit en 50 ans ne soit pas amoindri et ne régresse pas. Ce n'est pas une mince affaire. Comme vous le savez, nous avons conçu un processus spécifique permettant de suivre régulièrement toutes les évolutions de politique commerciale dans le monde, qu'elles tendent à restreindre ou à ouvrir le commerce. Régulièrement, nous publions nos conclusions et débattons de la situation avec nos membres dans des réunions ouvertes, mais également avec le G20 qui, avec d'autres organisations internationales telles que la CNUCED et l'OCDE, nous a chargés de suivre de très près toutes les évolutions. Nous pouvons dire que, pour l'instant, le protectionnisme n'a pas effectué de percée inquiétante, même s'il y a des points chauds chez certains de nos membres. La priorité aujourd'hui est à la stabilité.

La tâche première de l'OMC consiste à ouvrir le commerce pour les populations. A cette fin, le commerce doit rester ouvert et cela mobilise une bonne partie de nos forces pour le moment. Nous savons tous que nous devons persévérer pour que le commerce reste ouvert, y compris pour des raisons économiques et techniques. La réalité est que les schémas du commerce mondial ont été bouleversés au cours des 10 ou 20 dernières années. Nous sommes passés d'un monde où un pays produit un article fini pour l'exporter à un autre, à un système de chaînes de valeur nationales, régionales et mondiales qui dispersent les processus de production. Il faut donc impérativement veiller à ce que ces chaînes de production ne s'engorgent pas car il y va de l'essentiel pour les gens – et donc pour la politique – d'aujourd'hui : l'emploi.



Pour continuer à ouvrir le commerce, il nous faut résoudre un certain nombre de divergences qui subsistent à l'ordre du jour des négociations de l'OMC. Comme vous le savez, le Programme de Doha n'a pas été conclu et, vu les explications qu'on donne, je ne vois pas de raison majeure pour qu'un paquet vienne y mettre un point final à l'avenir. Pour autant, cela ne nous interdit pas d'avancer. Certains éléments de ce paquet sont à portée de main, notamment la facilitation du commerce et nombre de dispositions en faveur des pays en développement, dont quelques éléments du paquet agricole. Il peut en sortir des solutions profitables pour les commerçants, les industries et les entreprises, et donc des emplois à la clé.

La facilitation du commerce ne fait pas la une des journaux, mais elle est de la plus haute importance, notamment en raison de la prolifération de ces chaînes de valeur. Le coût moyen du franchissement des frontières représente environ 10 pour cent du commerce mondial. Pourtant, le tarif moyen mondial pondéré en fonction des échanges est de 5 pour cent. Les procédures administratives coûtent donc deux fois plus cher que les tarifs. Si l'accord de facilitation du commerce, en cours de négociation, aboutit, nous estimons que ce coût de 10 pour cent serait ramené à 5 pour cent en cinq ans. Cela revêt la plus haute importance, notamment pour les petites entreprises empêchées d'accéder au marché mondial par le coût de traitement des échanges. En réduisant ce coût, non seulement on facilite les échanges en général mais on ouvre la porte du commerce mondial à beaucoup de petites entreprises, notamment dans les pays en développement.

D'autres questions figurant à l'ordre du jour des négociations, dont certaines parties du Programme de Doha, pourraient faire l'objet d'une "moisson précoce", de même que les domaines qui ne relèvent pas de l'ordre du jour des négociations de Doha, tels que l'amélioration de l'accord sur la technologie de l'information à un moment où une part croissante des échanges mondiaux porte sur des produits TI, et un accord sur l'ouverture du marché des services. Reste à savoir si le résultat sera multilatéral ou plurilatéral.

Nous menons aussi des activités concernant les marchés publics, notamment l'accèsion de la Chine à l'accord y afférent, qui fait l'objet de négociations depuis des années. L'impasse dans laquelle se trouve actuellement le Programme de Doha n'empêche pas de négocier d'autres accords sur l'ouverture commerciale. Je pense que nombre de questions pourraient être closes lors de la prochaine Conférence ministérielle de l'OMC qui se tiendra en Indonésie fin 2013.

Tel est, grosso modo, le paysage dans lequel nous opérons. Maintenant je me ferai un plaisir d'entendre vos commentaires ou de répondre à vos questions.

## EXTRAITS DU DEBAT

### M. D. Van Der Maelen (Belgique)



On a très vivement critiqué la composition du Groupe de réflexion sur l'avenir du commerce. Il ne comporte qu'un membre africain et un d'Amérique latine, et aucun représentant des PMA. Le monde des entreprises y est fortement présent, mais on ne peut en dire autant de la société civile. En outre, l'absence de la CNUCED nuit à sa capacité de répondre aux questions de développement. Qu'en pensez-vous ? Quand le Groupe soumettra-t-il son rapport et comment faire en sorte que les parlementaires soient mieux associés aux discussions sur le commerce mondial au vingt-et-unième siècle ?

### M. Lamy (Directeur général de l'OMC)

La composition du Groupe de réflexion répond à son objet, qui est d'éclairer les Membres de l'OMC sur le fonctionnement du commerce aujourd'hui et sur les obstacles véritables qu'il rencontre actuellement ou peut rencontrer à l'avenir. J'avais besoin d'une représentation fidèle de la réalité sur le terrain. C'est la raison pour laquelle le Groupe de réflexion est issu du monde des entreprises. La représentation

par continent est équilibrée : un représentant des Etats-Unis, un de l'Union européenne, deux d'Asie et un d'Afrique. Et il y a un, si ce n'est deux représentants de la société civile. Le PNUD est représenté pour ce qui est de la dimension développement. Je suis au courant des critiques et je les respecte, mais la composition du Groupe relève de ma décision. Le groupe est restreint pour que les discussions soient véritablement interactives.

Le rapport devrait être prêt au printemps 2013, en fonction de la charge de travail. Les Membres de l'OMC en examineront les conclusions. Je voulais qu'il donne des éléments de compréhension des nouveaux schémas du commerce, des nouveaux obstacles au commerce et de l'importance des échanges pour le développement et la création d'emplois. Les Membres de l'OMC ont demandé, lors du Forum public, que le Groupe de réflexion soit un peu plus précis sur l'agenda futur de l'OMC. Certes l'agenda de l'OMC relève des Membres, mais je pense qu'il peut faire l'objet d'une réflexion. Si c'est le cas, la question est ouverte à des discussions entre nos membres, à l'opinion publique en général et notamment aux parlementaires.

### M. C. Caresche (France)

Le Cycle de Doha dure depuis dix ans. Des pays en grande difficulté pourraient bénéficier de la consolidation des résultats acquis, mais cela ne cadrerait pas avec l'engagement unique. Quelles mesures sont prises pour garantir que les actions de l'OMC soient conformes à celles d'autres instances internationales telles que l'Organisation internationale du travail, le Fonds monétaire international et la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques ?

**M. O. Ahmadi (République islamique d'Iran)**



L'Iran a répondu aux conditions de l'OMC mais le Groupe de travail de l'accèsion ne s'est toujours pas réuni. En attendant l'Iran doit se contenter du statut d'observateur à l'OMC. Pourriez-vous expliquer cette situation ?

**M. N. M'Mithiaru (Kenya)**



Lors des négociations sur le Programme de Doha pour le développement, on nous a dit que rien n'est convenu tant que tout n'est pas convenu. C'est irréaliste en pratique puisqu'on voit apparaître, sans cesse, de nouvelles questions et que la perspective d'un accord s'éloigne. Une "moisson précoce" est-elle véritablement possible ?

**M. P. Lamy (Directeur général de l'OMC)**

La porte de l'OMC est ouverte à de nouveaux membres et nous avons une liste d'attente de 20 à 25 pays. La procédure d'adhésion, fixée par notre règlement, fait obligation au pays candidat de soumettre des informations sur son régime commercial aux Membres pour qu'ils les examinent et mettent en place un groupe de travail chargé de

lancer les négociations visant à aligner le régime commercial du pays concerné sur les normes de l'OMC, ainsi que les négociations sur l'accès au marché. Cette procédure a fait ses preuves puisqu'il y a eu quatre accessions l'année dernière et il devrait y en avoir trois cette année.

Le système fonctionne par consensus, requis à diverses étapes de la procédure. L'Iran a fourni une bonne description de son régime commercial actuel, mais les Membres ne sont pas d'accord sur la composition de la présidence du groupe de travail. Le Secrétariat apporte un soutien considérable à l'accèsion, facilitant notamment la fourniture et l'échange d'informations, mais il n'intervient pas dans des décisions politiquement ou diplomatiquement sensibles comme la composition ou la mise en place du groupe de travail.

Le Cycle de Doha était envisagé comme un paquet et un engagement unique dans lequel rien ne serait convenu tant que tout n'est pas convenu, d'où l'impasse. En décembre 2011, on a décidé de retirer certains points du paquet, notamment la facilitation du commerce, ainsi que certains aspects des négociations agricoles, de l'engagement unique. On a décidé également que tout accord conclu serait mis en œuvre provisoirement en attendant la conclusion du Cycle. Les résultats de cette "moisson précoce" devront être évalués pour voir si elle fonctionne en pratique, ou s'il faut que les négociateurs repartent de zéro.

En théorie, il ne devrait pas être trop difficile d'assurer la cohérence sur la scène des négociations internationales puisque chaque organisation sert les intérêts de ses membres, qui sont les mêmes d'une organisation à l'autre. Etant donné que la démarche adoptée par les Membres doit être cohérente, les actions des organisations doivent être elles aussi, par définition, cohérentes. Il se trouve que, en pratique, les Etats souverains ne sont pas toujours cohérents dans leurs actions au sein des diverses organisations internationales et des difficultés peuvent apparaître lorsqu'une réglementation existe dans un domaine mais pas dans un autre. C'est ce que l'on constate en matière de changement climatique puisque nous avons des règles concernant l'ouverture commerciale, mais aucune relative à la diminution des émissions de carbone. Les organisations internationales peuvent agir dans les limites de leur mandat, mais la souveraineté permettant d'éliminer les incohérences

reste aux mains des membres. Parfois, ces derniers agissent, mais pas toujours. Ainsi, les membres de l'OIT et de l'OMC, qui sont les mêmes, ont décidé d'accorder à l'OMC le statut d'observateur à l'OIT, mais pas l'inverse.

#### M. Y. Fujita (Japon)



Que faites-vous des aspects négatifs des accords de libre-échange, notamment leur exclusivité ? Que peut-on faire face aux dangers de la financiarisation de la mondialisation ?

#### M. P.C. Chacko (Inde)

L'introduction de nouvelles questions dans les négociations signifie-t-elle que nous ne sommes pas sérieux quant au Cycle de Doha, et ces nouvelles questions ne risquent-elles pas de devenir les nouvelles barrières au commerce ?

#### M. C.M. Mulder Bedoya (Pérou)



Sachant que le changement climatique a des conséquences sur le commerce, l'OMC envisage-t-elle un mécanisme permettant d'assurer que les

premiers responsables du changement climatique, les Etats-Unis et la Chine, versent une indemnisation ?

#### M. P. Lamy (Directeur général de l'OMC)

Dans certains domaines, l'ouverture du commerce préférentiel bilatéral mène vers l'ouverture du commerce multilatéral, dans d'autres non. En général, les accords bilatéraux ou préférentiels concernent les réductions de tarifs et, plus les préférences tarifaires bilatérales s'étendent dans le système, plus les préférences se réduisent. Pour ce qui concerne les obstacles pratiques, notamment les droits de douane, ou l'ouverture du marché des services et l'accès préférentiel au marché, ces accords ne présentent pas de problème, et il y a une synergie inhérente à leur multiplication et à l'ouverture du commerce multilatéral. Par contre, une contradiction peut apparaître dans des domaines qui acquièrent une importance grandissante pour les questions commerciales, à savoir les mesures non tarifaires. La multiplication des normes découlant des divers accords bilatéraux peut éclater les règles du jeu, plutôt que de les égaliser. Là, les arguments en faveur du multilatéralisme sont bien plus forts que ceux en faveur du bilatéralisme.

En outre, l'équilibre des forces lorsqu'on négocie des accords d'ouverture commerciale est bien plus juste au niveau multilatéral, comme à l'OMC, qu'au niveau bilatéral. Aussi, je pense que les règles d'ouverture du commerce multilatéral doivent avoir la primauté, y compris pour le respect des normes et les barrières non tarifaires, bien que, pour des raisons politiques, les accords bilatéraux soient parfois plus faciles.

Je sais bien que la crise est initialement due à l'absence de réglementation mondiale régissant le secteur le plus mondialisé qui soit : la finance. Des voix se sont élevées, des années avant la crise, réclamant des normes mondiales, mais aucun accord n'a été conclu sur l'adoption de normes prudentielles mondiales. Les différences entre les régimes prudentiels et les réglementations financières de beaucoup de pays ont conduit à la crise. La réglementation mondiale et la mise en place de normes prudentielles mondiales pour le secteur financier sont nécessaires, et c'est l'objet des négociations sur les normes de Bâle. Il y a eu

quelques progrès. Il faut espérer que, en quelques années, le secteur financier mondial devienne bien plus réglementé qu'il ne l'a été. Il faudra apporter de nombreux changements au business model des banques et au secteur financier en général.

Je ne pense pas qu'il y ait des questions anciennes ou nouvelles en matière commerciale. Il y a simplement des questions auxquelles sont confrontés les commerçants, les secteurs ou les pays. Les obstacles qui se dressent - tarifs ou subventions qui faussent le jeu - doivent être levés pour que les intervenants soient sur le même pied d'égalité. La distinction doit se faire, non entre questions anciennes et nouvelles, mais entre les questions sur lesquelles les Membres de l'OMC sont habilités à négocier et celles pour lesquelles ils n'ont pas de mandat. L'OMC a été mandatée pour négocier une réduction des pics tarifaires dans l'agriculture, mais il n'y a pas encore d'accord en la matière en raison d'autres éléments du Cycle de Doha. Etant donné l'évolution des cours des denrées alimentaires en 2008, nous avons plus de problèmes avec les restrictions aux exportations agricoles qu'avec les restrictions aux importations. Cependant, nous n'avons pas d'accord entre nos membres pour négocier sur les restrictions aux exportations agricoles. Ainsi, nous avons une vieille question – les pics tarifaires agricoles – couplée à une nouvelle question hors de notre mandat, à savoir les restrictions aux exportations agricoles. Là est le problème. L'engagement unique était bien commode pendant longtemps parce que certains pays ne demandent qu'à négocier une réduction des tarifs à l'importation, mais traînent les pieds quand il s'agit de négociations sur les contraintes aux exportations. Dans d'autres pays, c'est l'inverse. C'est la situation où nous nous trouvons et la

question est de savoir s'il est possible de trouver le bon équilibre politique pour mandater de nouvelles négociations, de manière à raccorder l'ancien agenda des négociations au nouveau.

Si nous n'avons toujours pas d'accord sur le Cycle de Doha, c'est essentiellement parce que nous avons les Etats-Unis d'un côté et la Chine de l'autre. Il en va de même pour le changement climatique. Il y a un désaccord fondamental entre les Etats-Unis et la Chine sur les droits et obligations des pays développés vis-à-vis des pays en développement. Sur le changement climatique, les Etats-Unis considèrent que la Chine doit avoir le même niveau d'obligations que le leur. La Chine, elle, veut bien assumer des obligations supérieures à celles des autres pays émergents, mais pas à égalité avec les pays développés. Le reste des membres n'a pas été assez fort pour créer une coalition et pousser les Etats-Unis et la Chine à conclure un accord.

La compensation commerciale, bien que possible, est une question d'une redoutable complexité car il faut prendre en compte des considérations techniques extrêmement difficiles pour mesurer l'empreinte carbone d'une importation ou d'une exportation. La réalité, à ce jour, est que les pays qui prennent au sérieux le changement climatique et ceux qui ont adopté une taxation carbone depuis des dizaines d'années s'en portent très bien et n'ont jamais ressenti la nécessité de compenser leurs systèmes de taxation du carbone par des systèmes aux frontières ou des obstacles au commerce.

Etant donné que le temps est limité, je serais heureux de répondre par écrit à ceux d'entre vous qui n'ont pu me poser des questions aujourd'hui.

